

## METRÓPOLE E HINTERLÂNDIA NA HISTÓRIA DAS FINANÇAS

Rondo E. Cameron \*

No Império Romano, segundo o notável historiador Rostovtzeff, “a atividade monetária e bancária tornaram-se privilégio quase que exclusivo da Itália e, sobretudo, de Roma, em virtude de os capitalistas romanos terem a maior parte do dinheiro cunhado. Condições políticas, contribuíram substancialmente, não só para transformar essa atividade num monopólio de Roma, e dos banqueiros de sua capital, mas também para dar-lhe o aspecto usurário que prejudicou seriamente o adequado desenvolvimento do sistema capitalista”.<sup>1</sup> O mesmo autor dá-nos conhecimento de que no Egito helênico, “as atividades bancárias assumiram um caráter absolutamente ímpar e peculiar... Sua maior inovação foi a centralização das atividades bancárias num banco central do Estado, em Alexandria, com sucursais nas capitais dos *nomos* e agências em todas as outras cidades de importância. Os bancos particulares, se é que existiam, desempenhavam um papel secundário na vida econômica do país”.<sup>2</sup> Na Grécia, “certas cidades... criariam bancos municipais... E o passo seguinte foi concentrar todas as operações ban-

\* Da Emory University, Atlanta.

<sup>1</sup> Rostovtzeff, M. I. *Social and economic history of the Roman Empire*. Oxford, 1926, p. 36-7; tb. 2. ed. rev. por P. M. Frazer. Oxford, 1957. v. 1, p. 36.

<sup>2</sup> *Social and economic history of the Hellenistic world*. New Haven, 1940. v. 2, p. 1282-3.

---

R. bras. Econ.,                      Rio de Janeiro,                      26 (3):237-254,                      jul./set. 1972

cárias nos bancos municipais, estabelecendo o monopólio bancário urbano”.<sup>3</sup> Se tivéssemos maiores informações sobre as atividades bancárias de civilizações mais antigas — como as da Assíria e da Babilônia, por exemplo<sup>4</sup> — certamente encontraríamos, também, casos semelhantes: uma metrópole política e/ou economicamente dominante tentando restringir e controlar o desenvolvimento das instituições financeiras da hinterlândia dependente.

As palavras “metrópole” e “hinterlândia” indicam, evidentemente, conceitos relativos. Provavelmente, a primeira idéia que elas sugerem é a de uma cidade e seus arredores, como no caso hipotético da “cidade-estado” de von Thünen.<sup>5</sup> As palavras podem também ser usadas para significar o domínio político e/ou financeiro de uma capital sobre a economia nacional, como sugerem as expressões “Londres e os condados” e “Paris e as províncias”. (Podem-se tornar ambíguas, quando a capital política não coincide com a financeira como, por exemplo, Washington e Nova Iorque. No Brasil a situação é, ainda, mais confusa: qual seria a metrópole de maior relevância? Rio, São Paulo ou Brasília?) A metrópole não é, obrigatoriamente, uma cidade; tanto pode ser toda uma região, como apenas um conjunto de interesses vagamente definidos. Nos Estados Unidos, o Nordeste industrial e o *establishment* do Leste são, freqüentemente, representados como em contraposição ao resto do país. Na história dos impérios (por exemplo, o português, o espanhol e o britânico, dos séculos XVII e XVIII), o país colonizador é quase sempre encarado como metrópole e as colônias como hinterlândia. Há até autores que se referem às relações Estados Unidos/América Latina como relações de metrópole/hinterlândia e, estendendo ainda mais o conceito, as relações Comunidade das Nações do Atlântico Norte/ Terceiro Mundo.

Se bem que o conceito seja elástico e ambíguo, o que se observa, na maioria das vezes, é o fato histórico de que a metrópole (como quer que seja definida ou identificada) procura impor seu domínio ou controle à hinterlândia. Na área financeira, este domínio traduz-se pela posse ou regulamentação das instituições financeiras da hinterlândia por elementos da metrópole ou, ainda, pela imposição de uma ortodoxia monetária, por parte desta.<sup>6</sup> As razões para este domínio ou controle variam: nos casos mais simples, podem ser apenas uma questão de maximização dos lucros (ou mais precisamente, de auferirem lucros monopolísticos) de uma ou de um grupo de instituições financeiras da metrópole. Em casos mais complexos, tais como as leis de navegação e outros controles coloniais dos primeiros impérios modernos, o motivo pode ser o interesse dos dirigentes da metrópole em orientar e controlar o desenvolvimento da hinterlândia em seu próprio benefício ou em benefício de seus subordinados. Em outros casos, ainda,

<sup>3</sup> Ibid. p. 1278-9.

<sup>4</sup> Ver Heichelheim, F. M. *An economic history of the ancient world*. Leiden, 1958. v. 1, p. 134.

<sup>5</sup> Von Thünen, Johann Heinrich. *Der Isolierte Staat in Beziehung Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Jena, 1930. 3 v. A primeira edição do vol. 1 foi publicada em 1828.

<sup>6</sup> Para um exemplo esclarecedor sobre a história do Brasil, ver Peláez, Carlos Manuel. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil, entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 3, p. 5-82, 1971.

como por exemplo, algumas das recomendações do Fundo Monetário Internacional aos países subdesenvolvidos pode simplesmente refletir uma intenção honesta de conselheiros externos de orientar a hinterlândia para o que presumem ser de seu maior interesse.

As páginas seguintes contêm um estudo condensado das relações financeiras entre a metrópole e a hinterlândia, na história dos países atualmente industrializados. Na parte final, procuramos, a partir dessas experiências históricas, tirar algumas conclusões que possam ser relevantes para os países subdesenvolvidos.

1. No princípio do século XVIII na Inglaterra, as instituições financeiras da metrópole pouco se interessavam pelas da hinterlândia, que eram relativamente insignificantes. O Banco da Inglaterra disputava ainda, nessa época, posição, prestígio e privilégios com poderosos concorrentes locais. Os ourives e outros banqueiros particulares ora combatiam, ora chegavam a um acordo com o Banco. Mais tarde, pareceria surpreendente que o Banco não tivesse agido com mais energia para estender seu controle à hinterlândia e tornar-se, de fato, como no nome, Banco da Inglaterra. A razão de sua inércia não era, porém, difícil de se adivinhar: que maior controle poderia ele desejar além do que lhe era assegurado pela sua posição de detentor do monopólio das subscrições públicas? E ele o fez de 1708 a 1826. Além disto, seus negócios em Londres, particularmente a emissão de títulos e a posição privilegiada que ocupava nas finanças do governo, rendiam-lhe lucros mais do que satisfatórios, com um mínimo de risco e esforço. Clapham dá-nos, em sua obra, uma idéia muito nítida do que foi esta fase de indolência, entre 1760 e 1780 — ou melhor até quase o fim do século: “A Corte Geral era perfeitamente inativa e a Corte de Diretores nada ambiciosa ou empreendedora. O Comitê do Tesouro, agora sob severo controle, parecia impor-se pelos precedentes e pela rotina... Em 1797... a política dominante era a de deixarem as forças externas agir sobre o Banco mais do que procurar conduzi-las... Tinha havido alguma iniciativa na fase inicial do Banco, quando ainda procuravam arrecadar fundos. Agora, isto parece supérfluo e não há sequer sinais de que o Banco esteja à procura de negócios.”<sup>7</sup>

De certa forma, a hinterlândia já estava integrada no sistema metropolitano de controle financeiro, em virtude da substancial procura, em Londres, de produtos alimentícios e matérias-primas e por sua indiscutível liderança no comércio de exportações. Do ponto de vista financeiro mais restrito, o fluxo contínuo da receita do governo, proveniente dos coletores de impostos nas províncias, garantia a permanência de Londres como capital financeira da nação, conquanto fosse também a capital política, embora o próprio processo de remessas financeiras constituísse, eventualmente, a origem de um grande número de banqueiros da província. Sob outros aspectos, a expansão do comércio e da indústria, em escala considerável para criar uma demanda contínua de serviços bancários, só ocorreu na década de 1750 ou antes da década de 1780. Ainda mais, a área industrial mais progressista, o Lancashire, conseguiu subsistir e prosperar com um apoio bancário praticamente insignificante. Quando sua revolução industrial despontou no horizonte, seus dispositivos financeiros passaram a ser as pro-

<sup>7</sup> Clapham, J. H. *The Bank of England: A history*. Cambridge, 1944, v. 1, p. 173-4.

saicas letras de câmbio sacadas por um comerciante ou industrial local contra outro, circulando com vários outros endossos locais. A partir da década de 1780, os bancos das províncias tiveram rápida expansão e os banqueiros londrinos mantiveram seu controle pelo próprio dispositivo que levou à criação dos bancos provinciais: as remessas financeiras para Londres. O Banco da Inglaterra praticamente ignorava os das províncias, sobretudo depois de 1797, quando os esforços e os lucros do financiamento da guerra absorviam toda sua atenção. Essa mesma atitude manteve-se no pós-guerra, durante as discussões sobre a retomada dos pagamentos em espécie.

Nada surpreendente foi o choque da perda do monopólio de banco de investimentos que despertou o Banco da Inglaterra de sua letargia, levando-o a uma política de expansão mais agressiva. A primeira manifestação dessa nova atitude foi o estabelecimento de sucursais, que já tendo sido sugeridas, várias vezes, desde mesmo 1696, jamais tinham despertado o interesse dos diretores. Agora, em meio à crise comercial de 1825/26, e ao mesmo tempo em que o governo preparava uma lei, permitindo às empresas pessoais ou sociedades anônimas integrarem-se nas atividades bancárias, em todo o país, a Corte de Diretores apressou-se em aprovar uma resolução relativa à criação de sucursais. Em seu relatório sobre as vantagens das sucursais, a comissão encarregada de seu estudo, esclareceu que, não só elas aumentariam a circulação das notas do Banco, como também lhe trariam "um controle muito mais amplo do que o atual, sobre a totalidade da circulação fiduciária". Aumentariam os depósitos do Banco e representariam uma proteção contra as grandes companhias bancárias que o governo pretendia autorizar.<sup>8</sup> A Corte de Diretores pediu em janeiro de 1826 à Comissão que considerasse as vantagens das sucursais, e já em julho, era aberta a primeira, em Gloucester, seguida, em breve, pelas de Manchester e Swansea.

A decisão do Banco quanto à abertura de sucursais não encontrou aprovação unânime. Pelo menos, não contou com o apoio dos banqueiros da província, que, alegando a invasão de sua área, persuadiram as câmaras de comércio, autoridades locais, comerciantes e industriais de renome a se oporem à criação das mesmas. Em 1833, quando a carta-patente do Banco deveria ser renovada, a Associação de Banqueiros da Província protestou ainda contra a política de sucursais, mas o Banco, já tendo dado início à sua nova orientação, não se deixou dissuadir.

Intimamente vinculado a sua política de sucursais, o Banco promoveu o aumento de circulação de suas notas mediante concessão de condições especiais aos bancos das províncias que concordassem em abrir mão de suas próprias notas e emitissem as dele. A partir de 1830, os bancos que haviam optado pela cooperação passaram a gozar de facilidades especiais de redesconto, como a redução de 1% na taxa normal. Apesar de, em geral, adotar tais formas de persuasão que tinham-se mostrado eficazes sobretudo na região de Lancashire e Birmingham, o Banco, às vezes, impunha severas sanções. Durante a crise de 1836, por exemplo, recusou-se a descontar letras endossadas por qualquer banco de investimentos emissor.

Esta política o levaria, indubitavelmente, a estabelecer o monopólio da emissão de notas, para compensar a perda do monopólio anterior sobre a atividade bancária de investimentos. Esta foi a declaração explícita, em 1831,

<sup>8</sup> Citado em Clapham. *Bank of England*, v. 2, p. 104.

de Horsely Palmer, presidente do Banco, que já nutria esta idéia, assim como outros diretores, desde 1826 ou 1827. Os diretores eram, no entanto, suficientemente realistas para saberem que a criação imediata de um monopólio aberto nas mãos do que era ainda uma sociedade anônima privada seria politicamente inaceitável. Gradualmente, no entanto, seria possível atingir essa situação. A separação das operações de emissão e depósitos vinha sendo discutida internamente, no Banco, desde 1838, pelo menos, com vistas a tornar mais aceitável a limitação e eventual absorção das emissões das províncias. Quando, em 1844, o Parlamento levantou a questão, o Banco já tinha preparado a renovação de sua carta-patente, que foi aprovada, com algumas modificações mínimas.<sup>9</sup>

A "metrópole bancária" inglesa não se limitava naturalmente ao Banco da Inglaterra. Londres tinha também seus banqueiros particulares, alguns dos quais haviam antecedido à *Old Lady* e que, sempre formaram um grupo poderoso e influente. Na verdade, como já fora anteriormente sugerido, durante o século XVIII e o primeiro quarto do XIX, eles tinham exercido, por intermédio de seus sistemas de correspondentes, controle maior sobre a hinterlândia do que o próprio Banco. O primeiro desafio efetivo a este controle foi a Lei de 1833 que permitiu o estabelecimento em Londres de bancos de investimentos não emissores. À primeira vista, a luta que se desencadeou, pode parecer uma mera questão de rivalidade local, que nada tem a ver com o relacionamento metrópole/hinterlândia. Na realidade, a objeção básica que os banqueiros particulares faziam a seus novos competidores era a de que esses teriam organizado uma campanha sistemática para transformar os bancos particulares das províncias em bancos de investimentos, aos quais eles serviam como correspondentes, em Londres, e que assim, os banqueiros particulares de Londres ver-se-iam privados de grande parte de sua clientela e controle.<sup>10</sup> A luta prosseguiu até 1854, quando os bancos particulares capitularam e admitiram os de investimentos em sua Câmara de Compensação. A seguir, em 1858, institui-se a "câmara de compensação das províncias" e, em 1864, o Banco da Inglaterra aderiu à Câmara de Compensação. Finalmente, como seria de esperar, os correspondentes das províncias tornaram-se sucursais dos bancos londrinos e, assim, ficava preparado o caminho para uma série de fusões que, no fim do século, daria origem ao sistema de um menor número de grandes bancos, sediados em Londres, com rede de sucursais cobrindo todo o país. Desta forma, a metrópole absorveu a hinterlândia.

2. Só posteriormente a 1845, e mesmo assim de forma gradual, é que o Banco da Inglaterra e os de investimentos de Londres estenderam seu controle à Escócia. No século anterior, a Escócia tinha sido palco de notáveis transformações e, de uma sociedade tribal pobre e atrasada, surgira uma sociedade rica e industrialmente avançada, tendo cabido aos bancos escoceses um papel da maior relevância nessa transformação. O episódio

<sup>9</sup> Ibid., v. 2, p. 172-81.

<sup>10</sup> Manuscritos incompletos do já desaparecido H. A. Shannon, arquivados na biblioteca do Nuffield College, Oxford, demonstra isto claramente. Agradeço ao Sr. R. M. Hartwell que colocou os manuscritos de Shannon à minha disposição.

merece atenção pelo fato de mostrar as possíveis consequências de uma bem sucedida resistência da hinterlândia ao domínio da metrópole.<sup>11</sup>

Até 1845, a metrópole bancária da Escócia não era Londres e, sim, Edimburgo. Graças aos termos da Lei da União (Act of Union) de 1707, que unia Escócia, Inglaterra e o País de Gales, para formar o Reino Unido da Grã-Bretanha, a Escócia manteve seu próprio corpo de leis e suas instituições preexistentes. A legislação do Parlamento em Londres não a atingia, a não ser em casos específicos. O resultado foi o florescimento de um sistema bancário independente, que diferia do sistema inglês em vários pontos importantes.

Datando da fundação do Banco da Escócia, em 1695, o sistema bancário moderno escocês é apenas um ano mais jovem do que o inglês. O Banco da Inglaterra mantinha, ocasionalmente, depósitos dos bancos escoceses, mas isso era feito em proveito destes últimos. Desde a década de 1780, o Banco da Inglaterra, com grande pompa, tinha-se em conta de modelo, não só por causa do novo banco da Irlanda, mas também pelos bancos escoceses autorizados; ele até mesmo se permitia, de vez em quando, emitir "conselhos de Polonius",\* mas nunca exercia qualquer controle efetivo. Os bancos escoceses tinham-se tornado, de fato como de nome, bancos nacionais muito antes que o Banco da Inglaterra houvesse ultrapassado os limites de Londres.

Isto não significa que não tivesse havido luta entre a metrópole e a hinterlândia na Escócia. Ao contrário, a luta foi ainda mais intensa do que na própria Inglaterra. A princípio, é verdade, ela limitou-se a uma luta encarniçada entre dois bancos autorizados de Edimburgo, estendendo-se por um quarto de século desde a fundação do Banco Real da Escócia em 1727. Foi a ameaça de concorrência originada em outras partes da Escócia que terminou esta luta. Em 1749, o Banco da Escócia concedeu um adiantamento em dinheiro de £ 10 mil a uma sociedade de comerciantes de Glasgow que se intitulava o Ship Bank of Glasgow, que pretendia fazer circular essas notas bancárias em Glasgow e no Oeste da Escócia. Para não ser ultrapassado, logo em seguida, o Banco Real fez um adiantamento similar com o mesmo objetivo para um grupo rival que se intitulava o Glasgow Arms Bank. Para a maior surpresa dos dois bancos de Edimburgo, eles logo descobriram que os comerciantes de Glasgow usaram os adiantamentos simplesmente como reserva para a emissão das suas próprias notas. Tal fato levou os bancos de Edimburgo a resolver os seus atritos e firmarem um acordo secreto para impedirem que "pessoas privadas se erigissem em instituições bancárias sem controle governamental, especialmente as duas instituições bancárias que haviam sido criadas recentemente em Glasgow".<sup>12</sup> Depois da exigência a Glasgow para cessar e desistir, os bancos de Edimburgo retiraram seus créditos mas naquela ocasião as instituições de Glasgow já estavam lançadas e eram capazes de arcar com sua manutenção.

<sup>11</sup> Para maiores detalhes, ver Cameron, Rondo, et alli, *Banking in the early stages of industrialization*. New York, 1967, cap. 3.

\* N. do T. O autor refere-se a Polonius, personagem de Shakespeare em *Hamlet*, pai de Ophelia e Laerts, conhecido como um velho cortesão prolixo.

<sup>12</sup> Arquivos do Banco da Escócia (Edinburg). *Minutes of the Court of Directors*. 2 jan. 1752, v. 5.

Os bancos de Edimburgo recorreram então a uma tática clássica (previamente usada entre eles) de contratarem um agente para reunir tantas notas quanto possível dos bancos infratores e apresentá-las de uma só vez para pagamento imediato. Os bancos de Glasgow defenderam-se com o igualmente clássico expediente (também introduzido por seus mentores de Edimburgo) de fazerem o pagamento em moedas de seis pences e usarem a cláusula opcional (que o Banco da Escócia já havia usado contra o Royal Bank em 1730) permitindo aos bancos resgatarem suas notas em espécie à vista ou a prazo de seis meses da apresentação com juros, à opção do banco. Os cidadãos de Glasgow vieram também em socorro de seus bancos locais, e "com grande rapidez e entusiasmo entregaram grandes somas em espécie aos bancos Arms e Ship".<sup>13</sup> O representante dos bancos de Edimburgo iniciou um processo legal contra os bancos de Glasgow, mas isso também não conseguiu refreá-los.

Entretanto, o desafio bem sucedido dos bancos de Glasgow encorajou outros a entrarem no mercado. No início da década de 1760, já havia uma dúzia ou mais de sociedades que se intitulavam bancos e emitindo notas em toda a Escócia. Muitas delas eram indubitavelmente empresas sérias e de grande porte, como os primeiros bancos de Glasgow. Outras eram abertamente fraudulentas. Além disso muitos indivíduos empreendedores — lojistas, donos de *pubs*, e outros — emitiam suas próprias notas durante o que foi chamado de "mania das pequenas notas", quando notas de valor tão pequeno como um xelim escocês (igual a um pênì esterlino) circulavam livremente. E ainda mais, a maioria delas continha cláusula opcional, que tornava virtualmente impossível trocá-las por espécie. Nesse estado de coisas, os bancos de Edimburgo solicitaram ao Parlamento uma lei que restringisse o direito de emissão na Escócia às instituições autorizadas para esse fim — o que significava eles mesmos, evidentemente.

A maior parte dos escoceses já compreendia a inconveniência da variedade das notas inconversíveis pequenas e desconhecidas, mas poucos estavam preparados para aceitarem o direito de emissão monopolizado em Edimburgo. Em 13 de dezembro de 1873, os "Magistrados", "Freeholders", e "Controladores do Abastecimento" de Renfrewshire reuniram-se, com Sir James Maxwell of Pollock (acionista de um dos bancos de Glasgow) presidindo, e resolveram: "Que o papel-moeda devidamente regulado é vantajoso para o país, tendendo a estimular a agricultura, a indústria e o comércio; que a limitação da circulação do papel-moeda para os bancos de Edimburgo seria altamente prejudicial aos interesses rurais e comerciais desta parte do Reino Unido pela criação de um perigoso monopólio para esses bancos num setor de atividade de tanta importância; que muitas instituições bancárias na Escócia pareciam estar estabelecidas sobre fundações tão firmes e sólidas quanto as de qualquer dos bancos de Edimburgo..."<sup>14</sup> Os delegados de Renfrewshire concordaram, contudo, que a cláusula opcional era perniciosa e solicitaram ao Parlamento "que obrigasse a todos os bancos ou agências bancárias na Escócia a fazerem pagamentos imediatos e pon-

<sup>13</sup> *Scots Magazine*, maio 1756. In.: Rait, R. S. *The history of the Union Bank of Scotland*. Glasgow, 1936. p. 29.

<sup>14</sup> Citado in: Nettels, Curtis P. *The money supply of the American colonies before 1720*. Madison, Wisconsin, 1934. p. 127.

tuais, à vista, das notas emitidas por eles, em moeda de curso legal da Grã-Bretanha".<sup>15</sup> Esta é, em parte, a origem da Lei de 1775, que aboliu a cláusula opcional e proibiu a emissão de notas de valor inferior a 20 xelins.

Não tendo tido sucesso nos seus esforços para controlar a hinterlândia, os bancos de Edimburgo adotaram então mais um remédio clássico: "Se você não pode derrotá-los, junte-se a eles." O Banco da Escócia e o Royal Bank já tinham iniciado reuniões periódicas de suas diretorias, para tratar de assuntos de interesse comum (como tentar o controle de bancos rivais), estabelecendo também uma troca mensal de notas com créditos abertos para os saldos a serem liquidados. Em 1771, eles concordaram em aceitar as notas de 10 dos mais bem estabelecidos bancos de outras partes da Escócia admitindo-os na sua troca de notas.

A sequência de episódios descrita repetiu-se em várias ocasiões. Desta forma a Escócia construiu um sistema bancário altamente competitivo que contribuiu fortemente para a sua industrialização e desenvolvimento econômico. Sem qualquer controle ou regulamento oficial, os bancos escoceses controlaram-se através de seu sistema de troca de notas e pela concorrência.

Desafortunadamente para a Escócia, a Lei Bancária de 1845 limitou a liberdade dos bancos e consolidou o sistema escocês com o inglês. Aquela data marca o início da decadência relativa da Escócia tanto bancária como industrial.

3. Ao longo de sua história, as colônias britânicas da América do Norte sofreram uma escassez crônica de metais. Para contornar esta situação, tentaram uma grande variedade de mercadorias como dinheiro, até dando a impressão de estarem num estágio de economia de troca. As colônias não podiam reter as moedas inglesas por causa do contínuo deficit comercial e os termos das leis reais impediam-lhes a cunhagem de suas próprias moedas. Mesmo assim, durante as guerras civis inglesas, a colônia da Baía de Massachusetts montou uma cunhagem que operou até 1864, quando o contrato foi revogado e a cunhagem fechada por ordem real, apesar de suas moedas serem datadas de 1652. A cunhagem de Massachusetts não só violava diretamente sua carta-patente como, ao emitir moedas sem lastro, numa fútil tentativa de proteger suas exportações, transgredia os cânones da ortodoxia da metrópole. Desde 1662, o Duque de Southampton e Lord Ashley relatavam ao Rei Carlos II que "preservar um certo padrão de pureza e peso das moedas de ouro e prata, em todo o reino e domínios de sua Majestade, representava segurança e vantagem para o rei, e que a alteração ou o aviltamento dos padrões não poderiam ser praticados ou permitidos, dentro dos limites do reino, sem acarretar um prejuízo considerável para todo o resto".<sup>16</sup> O mesmo argumento foi invocado entre 1684 e 1691 para negar autorização a outras cunhagens, assim como em 1693-94 para negar moedas de um padrão mais baixo para a Irlanda. Assim, as colônias viram-se forçadas a recorrer às moedas espanholas e de outras procedências estrangeiras. Diante das repetidas e explícitas regulamentações dos opositores de Londres, passaram a supervalorizá-las para atraí-las.

<sup>15</sup> Ibid. p. 46.

<sup>16</sup> Citado in Boase, C. W. *A Century of Banking in Dundee*. Dundee, 1867. p. 45.



Neste meio tempo, os colonos descobriram um meio de pagamento mais novo, barato e flexível — o papel-moeda, que seus irmãos ingleses, também acabavam de descobrir. Por muitos anos, os pagamentos do dia-a-dia vinham sendo feitos por meio de promissórias de particulares. Apesar do insucesso da invasão do Canadá, pouco depois da proibição definitiva da cunhagem, a primeira emissão do governo ocorreu em 1690, outra vez, em Massachussetts. Esta nova forma de dinheiro parecia tão satisfatória para os colonos, que por volta de 1715, as colônias da Nova Inglaterra, Nova Iorque, Nova Jersey, Carolina do Norte e do Sul, já a tinham adotado, assim como, finalmente, fizeram todas as outras colônias. Logo depois, em 1706, a Coroa resolveu restringir e regulamentar as emissões coloniais, mas, de início, não impôs uma proibição radical. Depois de um série de incidentes em Massachussetts e Rhode Island, em 1740, o Parlamento aprovou o Currency Act, de 1751, que pôs fim, efetivamente, as emissões das colônias da Nova Inglaterra. Em 1764, uma segunda lei reforçou as deliberações da anterior e estendeu-as a todas as colônias, sem exceção. De acordo com as informações prestadas por Benjamin Franklin ao Governo, em 1776, esta foi uma das principais causas de descontentamento das colônias e um dos maiores determinantes da Revolução americana.

Pode-se objetar que estes exemplos não servem para sustentar uma tese mais ampla sobre as instituições financeiras devido à intensa luta política em que foram envolvidas. Mas, se considerarmos o desenvolvimento dos Estados Unidos, antes e depois da Revolução americana, tal crítica perderá grande parte de sua relevância.

Mesmo antes da Revolução, portos coloniais como Boston, Nova Iorque, Filadélfia e Charleston tinham desempenhado o papel de metrópole para suas hinterlândias mais próximas. Surgiu entre a aristocracia da costa e os fazendeiros do interior uma série de antagonismos, muitas vezes causados por motivos de ordem financeira. O papel-moeda colonial consistia em dois tipos distintos de "letras de crédito" e, correspondentemente, dois pontos de vista com relação à sua conveniência e utilidade. O primeiro tipo foi emitido em antecipação à receita orçamentária, geralmente em tempo de guerra, e chegavam quase sempre inicialmente às mãos dos comerciantes da costa em pagamento dos suprimentos vendidos aos governos coloniais. Estas letras não serviam para pagar artigos importados da Inglaterra, mas podiam ser dadas em pagamento de bens de exportação ou como empréstimos a fazendeiros do interior ou especuladores de terras. O segundo tipo, que se tornou cada vez mais comum depois da Guerra de Sucessão espanhola, era utilizado para empréstimo garantidos por bens imobiliários. Por ter uma taxa de juros inferior às outras taxas do mercado, esses papéis passaram a despertar a atenção de fazendeiros, agricultores e especuladores de terras, que dispunham de melhores condições para desfrutar de seus benefícios. Os comerciantes mais conservadores dos portos não viam nelas muitas vantagens por duas razões: primeiro, porque tornavam-se mais inflacionárias do que letras emitidas em antecipação dos impostos e, segundo, por reduzirem a faixa de controle financeiro da metrópole sobre a hinterlândia. Diversos conflitos, quase com caráter de guerra civil, desenvolveram-se na Carolina do Sul nos anos de 1720, em Rhode Island, nos anos de 1740, e em outros lugares. Num dos mais conhecidos, a metrópole colonial solicitou a ajuda do governo real para controlar a hinterlândia. Isto ocorreu

em Massachusetts, em 1740, quando os comerciantes de Boston negaram-se a aceitar títulos emitidos por um de seus bancos rurais, não governamental. Durante o conflito que se seguiu, solicitaram e conseguiram do Parlamento uma lei que estendia as deliberações do Bubble Act, de 1720, a todas as colônias, e proibia, formalmente, todos os esquemas bancários.

A experiência dos colonizadores, em relação à moeda do Congresso Continental, tirou-lhes o interesse pelo dinheiro de emissão governamental e a vitoriosa Revolução liberou-os das restrições do Bubble Act. Certos comerciantes e financiadores mais conhecedores, entre os quais Robert Morris e Alexander Hamilton tinham-se familiarizado com as operações do Banco da Inglaterra, que chamavam "banco de dinheiro", em oposição aos bancos territoriais da fase colonial. Imediatamente após a Revolução, os comerciantes das maiores cidades costeiras organizaram bancos emissores de sua propriedade, para os quais obtiveram autorização dos governos estaduais. Por volta de 1790, havia quatro deles: Filadélfia (1781), Nova Iorque (1784), Boston (1784) e Baltimore (1790). Estas cidades, além de sua tradição comercial, eram também conhecidas por um sistema de crédito a curto prazo e pontualidade no pagamento dos débitos. Os bancos passaram a suprir os comerciantes que o controlavam, operando, sobretudo com créditos comerciais de curto prazo, e de autoliquidação. Por sua localização, respaldo e sua política de crédito, passaram, em breve, a constituir as "aristocracias das finanças americanas".

Apesar disso tudo, não tinham o campo totalmente livre. Os empresários ambiciosos de outras cidades menores, tanto da costa, como do interior, aproveitando-se do sentimento popular contra o monopólio e privilégios especiais, persuadiram os poderes legislativos estaduais a concederem autorização a outros bancos de emissão. Em 1800, já se haviam instalado 28; em 1811, 88 e em 1820, seu número ultrapassava a casa dos 300. A estatística de bancos em relação à população total dá-nos os seguintes números: em 1790, um para cada milhão de pessoas; em 1810, um para cada 100 mil; e, em 1820, um para cada 30 mil. Esta segunda e mais prolífera geração de bancos americanos coincidiu com o período de rápido crescimento da população, abertura de novas terras no oeste, melhoria das facilidades de transporte e com o início das indústrias modernas. Para seus incentivadores, os novos bancos eram mais um meio de mobilizar ativos imobilizados, contribuindo para o crescimento do capital fixo, do que, propriamente, para fundos de capital circulante. Seria desnecessário dizer que sua política de empréstimos pouco se assemelhava aos tradicionais princípios bancários de Londres ou dos banqueiros conservadores de Boston, Nova Iorque e Filadélfia. Seu esquema habilitava-os a emprestar a longo prazo, com garantia de hipotecas ou promissórias, assim como com letras de câmbio a 90 dias.

Surgiu, neste meio tempo, um novo tipo de instituição no meio do sempre crescente número de bancos autorizados pelo governo — o Banco dos Estados Unidos. Autorizado pelo Congresso americano, e criação do Secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, o banco estabeleceu-se em 1791. Seu capital de 10 milhões de dólares, do qual o Governo federal participava com uma quinta parte, fazia dele a maior instituição do gênero, no país. Localizado em Filadélfia, então capital financeira da nação, o Banco dos Estados Unidos teve como primeiro presidente, Thomas Wil-

ling, vindo do Banco da América do Norte, primeiro banco americano organizado sob a forma de sociedade anônima. O presidente era franco adepto de "práticas bancárias seguras", isto é, operações a curto prazo com base em créditos comerciais autoliquidáveis. Desde o início, mais por uma questão de acidente do que por decisão, o Banco viu-se na posição de banco central (embora o termo ainda não fosse corrente), por seu tamanho, sua rede de sucursais espalhadas por todo o país e por seu papel de agente financeiro do governo e detentor dos depósitos federais. Aceitando um maior volume de notas de outros bancos estaduais do que eles recebiam dele, podia restringir-lhes a capacidade criadora de créditos, mediante apresentação de suas notas para conversão em espécie. Neste particular, sua ação era, sem dúvida, benéfica e a prova é que, durante sua existência, só se registrou uma falência de banco, e assim mesmo, num caso óbvio de fraude. Este registro invejável não lhe proporcionou, no entanto, a admiração de seus tutelados e concorrentes. Muito pelo contrário, quando, em 1811, sua carta-patente deveria ser renovada, apenas cinco, dos 88 bancos governamentais, vieram em sua defesa — quatro de Filadélfia e um de Nova Iorque. Isto indica a metrópole financeira da época. Além disto, o Poder Legislativo da Pensilvânia, dominado por uma maioria rural, instruiu seus senadores no sentido de votarem no Congresso contra a renovação da carta-patente do Banco, mesmo depois do sucesso de sua tática. A luta pela renovação da carta-patente encerrou-se com a derrota por um voto em cada uma das câmaras do Congresso; a situação política tornou-se bastante complexa. De forma geral, aqueles que apoiavam os bancos com cartas-patentes dos estados — isto é, seus acionistas, diretores, funcionários e sua clientela — uniram-se aos que se opunham a todas as atividades bancárias — os seguidores da escola de "moeda forte" — para derrubar o mais eminente defensor dos "princípios bancários corretos". Os resultados para os bancos autorizados pelos estados foi significativo: em cinco anos, de 88, passaram a ser 246.

A história financeira subsequente dos Estados Unidos apresenta, embora sem monotonia, várias retomadas do mesmo tema, resultando que, ao final, foram as forças da moral e da virtude (ou um conservadorismo pouco imaginativo e sem perspectiva, dependendo do ponto de vista do intérprete) as que venceram. O próximo movimento de maior expressão, foi a criação do segundo Banco dos Estados Unidos (1816-1836), semelhante, em vários aspectos ao primeiro, embora maior e servido de maior encenação política. Ao contrário de seu antecessor extinguiu-se com verdadeiro estrondo, e sem lamúrias. O caos financeiro que se seguiu e que, na realidade, estava apenas parcialmente ligado à extinção do Banco, deixou a nação, por certo tempo, sem um centro financeiro reconhecido, originando-se daí graves conseqüências. Durante os três quartos de século seguintes, o país não teve um banco central e quando se resolveu sanar esta presumível falha de sua estrutura financeira, estabeleceram-se não um, mas 12 bancos centrais, pelo menos no nome. Era o reflexo das antigas lutas apaixonadas da era jacksoniana.

Durante a Guerra Civil, o sistema bancário nacional foi criado como medida de emergência das finanças de guerra. Não instituíam nenhum banco central único, mas criava bancos (nacionais) com carta-patente federal em oposição e concorrência com os bancos existentes de carta-patente estadual.

A competição foi absolutamente desleal, pois foi aprovada uma taxa especial sobre os títulos emitidos por bancos governamentais, o que os privava da parte lucrativa de seus negócios. Nos anos que se seguiram, os interesses "populistas" e agrários do Sul e do Oeste protestaram contra o "monopólio" dos "banqueiros do Leste" que, segundo eles, despojava-os do mínimo de crédito necessário. É bem verdade, como se comprovou recentemente,<sup>17</sup> que o sistema bancário nacional estabelecia, inconscientemente, uma discriminação contra o Sul e o Oeste, não lhes fornecendo suficiente apoio bancário, e canalizando recursos para o mercado financeiro do Nordeste, acelerando o desenvolvimento industrial dessa área. Os verdadeiros detentores do monopólio bancário não eram, no entanto, os banqueiros do nordeste, onde a competição era intensa, mas sim os apadrinhados mercados de crédito do Sul e do Oeste. Neste caso, eram os banqueiros da hinterlândia, os beneficiados por uma legislação insensata e de expediente, à custa do lento desenvolvimento de sua área.

4. A França exemplifica de forma definitiva os casos de extrema centralização do controle político e financeiro. A centralização política é um tema constante da história francesa, mas a financeira não era de forma alguma inevitável, a menos naturalmente, que se encare o poder financeiro como uma decorrência do poder político. A França pré-revolucionária tinha um sem-número de centros financeiros importantes e independentes tais como Lyon, Marseille, Rouen e Genebra, Lausanne e Basileia, que nesta época faziam parte da rede financeira francesa. O "sistema" de John Law (1715-20) representou uma vitória precoce da metrópole sobre a hinterlândia, mas seu estrondoso colapso teria podido imunizar a estrutura política francesa contra a centralização financeira, da mesma forma que o fez contra a aceitação pronta do papel-moeda. No entanto, a contra-revolução de Napoleão no combate às tendências descentralizantes da Revolução, preparou o caminho para a centralização do poder financeiro.

O Banco de França surgiu durante os três meses do *coup d'état* do 18 brumário. Teve sua origem no desejo dos acionistas de um pequeno banco de emissões tomar a frente de seus competidores e na necessidade que tinha Napoleão de crédito para financiar a consolidação de seu poder. De início, não detinha nenhum monopólio, mas gozava de uma posição privilegiada em suas relações com o Estado. Ficou provado, no entanto, que isto era insuficiente e, em 1803, obteve o monopólio legal da emissão de promissórias em Paris. Apesar deste evidente privilégio, as exigências financeiras do Estado superaram seus recursos e, durante a crise de 1805, com autorização do governo, teve de recorrer à suspensão parcial de seus pagamentos. Até então, conquanto se beneficiasse dos favores do governo, o Banco permanecia essencialmente uma instituição particular. Apesar de que suas dificuldades durante a crise de 1805 foram geradas pelas exigências do próprio governo, Napoleão reorganizou-o no ano seguinte e nomeando seu presidente e dois diretores colocou-o sob o controle direto do Estado. Este foi o preço que os acionistas tiveram de pagar pelos favores do governo.

<sup>17</sup> Por Richard Sylla na obra de Cameron, Rondo. ed. *Banking and economic development: Some lessons of history*. New York, 1972. p. 232-62.

Em 1814, com o afastamento de Napoleão (ainda que temporário), o presidente do Banco de França também afastou-se. Seu sucessor, como "presidente provisório", foi Jacques Laffitte, político que antes fora banqueiro e que se manteve no cargo pelo prazo de seis anos até que novos acontecimento políticos forçaram sua saída. Laffitte tentou levar a efeito uma reorganização total do banco, mas seu sucesso foi apenas parcial. Sua intenção era reduzir o capital do banco, desistir do monopólio de emissões para toda a França, encorajar os departamentos franceses a criar seus próprios bancos emissores (mas seus colegas não se conformavam em abrir mão do monopólio de Paris) e transformá-lo num simples banco comercial. Mais do que tudo, desejava ver o Banco livre de controle governamental. O novo Ministro das Finanças, o Barão Louis, expressou, de início, sua aprovação mas, considerando que o Banco poderia ser tão útil ao governo da Restauração como ao de Napoleão, desistiu de suas promessas. "Esquecendo-se de seus princípios no passado, tão comumente e durante muito tempo defendidos nas reuniões dos banqueiros, da conduta e da amizade e promessas que o unia a Laffitte, mudou de idéia, e, instado pelos diretores a declarar suas intenções, disse: 'Os senhores querem ser independentes mas não o serão; os senhores terão um presidente, nomeado por mim e que não será o atual ocupante do cargo.'"<sup>18</sup>

Mesmo assim o Banco encerrou as três sucursais (Lyon, Lille e Rouen) impostas por Napoleão, que tinham-se mostrado absolutamente deficitárias contra a vontade dos diretores. Também não houve objeções quando o governo autorizou a emissão por bancos locais de Rouen, Nantes e Bordeaux. Vinte anos mais tarde, porém, quando estes bancos e outros departamentais tornaram-se lucrativos, quando uma série de mudanças já tinham sido efetuadas, tanto com relação ao pessoal (inclusive a demissão de Laffitte), e como ao governo que também eram outras, o banco passou a cobiçá-los. Entre 1835 e 1838, seis novos bancos foram autorizados em cidades importantes, como Lyon, Marseille e Toulouse, além dos três que já existiam. Os diretores do Banco foram absolutamente honestos em suas declarações — a portas fechadas, naturalmente. "Desde 1817," declarou um deles, "em condições completamente diferentes das de hoje, quando as (antigas) sucursais foram fechadas a pedido da junta diretora, já se observava, como ainda observamos, que os principais centros comerciais da França criaram estabelecimentos similares, por iniciativa própria. Dentro em breve nada sobrarão dos privilégios do Banco, que podem ser vantajosos para os departamentos, assim como para o próprio Banco e que garantiria uma circulação mais uniforme e centralizada do que a dos bancos isoladamente... Se o Banco não deseja se ver completamente desprovido dos diversos departamentos, deve apressar-se em adotar as medidas necessárias para ocupar as cidades secundárias, à falta das mais importantes, a fim de merecer o título de *Banco de França*, e preservar, visando a renovação do

<sup>18</sup> E. L. de Jaucourt a Talleyrand, Paris, 30 de setembro de 1814; Archives des Affaires Étrangères (Paris). *Mémoires et Documents*, v. 681, fl. 18 (cópia nos arquivos do Banco de França).

contrato, certas facilidades que, de outra forma, estariam seriamente comprometidas".<sup>19</sup> Diante disso, o Banco decidiu empreender a instalação de sucursais em certas cidades das províncias e ao mesmo tempo convenceu o governo a recusar o contrato a novos bancos dos departamentos.

Os diretores parecem ter sido motivados por duas causas principais: a possibilidade de lucros na operação das sucursais e o reforço de seu monopólio ameaçado.<sup>20</sup> Por outro lado, temiam também o contágio de "perigosas inovações", tais como o pagamento de juros sobre os depósitos.<sup>21</sup> Mais do que tudo temiam o desaparecimento de um dos cânones da "atividade bancária séria"\* — a restrição da concessão de empréstimos garantidos por papéis comerciais, autoliquidáveis a curto prazo. "Por uma das leis da prudência, que a experiência ainda não desmentiu, os bancos de descontos (exceto os americanos) adotaram, em geral, como base para suas operações, o número de três endossos e um prazo de três meses. [O projeto para o banco de Lille] reduziria o número de endossos e alongaria o prazo... É mais do que necessário evitar empréstimos com uma só assinatura e caução de títulos ou os bancos se converteriam em financiadores, [*maison de prêts*] com garantia de ações industriais, mercadorias, hipotecas [etc.]. Há que usar de toda severidade para evitar a extensão indefinida [de crédito] em bases tão perigosas."<sup>22</sup> Aos poucos, o Banco de França passou a perceber e utilizar as oportunidades para pôr fim definitivo a estas "perigosas inovações", ou pelo menos assim o imaginava. Durante a crise política e econômica de 1848, quando todos os bancos viram-se obrigados a suspender todos os pagamentos em espécie, o Banco, devidamente autorizado pelo governo, absorveu os bancos dos departamentos. Daí por diante seu monopólio de emissão estendeu-se por toda a França.

Como na Inglaterra, o Banco de França não era exclusivo na metrópole. Paris tinha também suas tradicionais instituições privadas. Eram elas, na realidade que, juntamente com o governo, ditavam a política do Banco de França. Tinham, portanto, em suas mãos, direta ou indiretamente, grande parte do controle da nação. O *coup d'état* de 1851 trouxe ao poder um governo que não era dos mais simpáticos, nem ao Banco de França nem a *haute banque parisienne*. Um dos meios de obrigá-los a se dobrarem, era autorizar a criação de novas grandes sociedades anônimas bancárias. Mas Louis Napoléon, assim como seu antecessor no trono imperial, era também partidário da centralização. Isto, somado ao já estabelecido poderio financeiro de Paris, ao seu ativo mercado monetário e às suas ligações internacionais, fizeram com que a maioria dos novos bancos aí estabelecesse

<sup>19</sup> Banque de France. *Procès Verbaux du Conseil Général*. 25 fev. 1836. v. 20, fl. 220.

<sup>20</sup> A decisão de estabelecer novas sucursais não foi unânime, mas os oponentes, que tinham todos servido desde o tempo de Napoleão, objetavam apenas que as novas sucursais seriam tão pouco lucrativas quanto as antigas. Benjamim Delessert, p. ex., alegava que os gerentes das sucursais seriam "tentados a estender o crédito imprudentemente" — especialmente a seus amigos — na esperança de que a sede os cobriria, se necessário. Ibid. 17 mar. 1836. fls. 235-6.

<sup>21</sup> Ibid. 30 mar. 1837. v. 21, fl. 57-59.

\* N. do T. "Sound banking".

<sup>22</sup> Ibid. 25 fev. 1836. v. 20, fl. 211, sublinhado no original.

suas sedes. A única exceção notável entre os bancos dos departamentos que atingiu uma proeminência nacional, foi o Credit Lyonnais que transferiu, imediatamente sua sede para Paris. Com o crescimento das atividades bancárias das sucursais, sobretudo a partir de 1871, o domínio da metrópole completou-se virtualmente. Somente depois da II Guerra Mundial é que as redes bancárias regionais e locais, como o Credit du Nord e a Société Générale Alsacienne de Banque, vieram a demonstrar sinais de uma atividade mais vigorosa. É bem possível que a renovação das atividades financeiras tenha alguma relação com o notável renascimento industrial da França, nos últimos anos.

5. Enquanto o caso da França exemplifica a combinação de uma centralização extrema, tanto política como financeira, o caso da Alemanha foi exatamente o contrário: um sistema financeiro difuso e descentralizado, convergindo, eventualmente, para a capital política, a fim de controlar mais eficientemente a hinterlândia. Na realidade não se poderia sequer dizer que a Alemanha dispusesse efetivamente de um "sistema" financeiro por várias décadas depois das guerras napoleônicas. Não havia bancos de emissão até 1835 e os poucos que surgiram daí por diante não tinham nenhuma expressão, até que foi criado, 40 anos mais tarde, o Reichsbank. A maioria de seus banqueiros comerciais eram muito mais ativos como comerciantes do que, propriamente, como banqueiros até depois de 1848. Além disto — que é da maior importância — as autoridades políticas demonstravam uma séria suspeita e mesmo hostilidade contra as atividades financeiras. O caso da Prússia é dos mais característicos.

A região do Rheneland-Westphalia, anexada à Prússia em 1815, mas muito mais avançada econômica e industrialmente do que as províncias do leste, necessitava de um sistema financeiro e monetário que possibilitasse sua revolução industrial. O meio circulante compunha-se de uma mistura de francos franceses e suíços, *guilders* holandeses, florins da Áustria e da Bavária e *talers* prussianos. Os próprios homens de negócios faziam largo uso de letras de câmbio como meio de pagamento, como tinham feito os de Lancashire e de certas partes da França. Os banqueiros particulares tentaram de todas as formas ter disponibilidades de crédito para uso comercial e industrial, mas encontravam sérios obstáculos pela falta de um meio circulante adequado.<sup>23</sup> Não era, pois, surpreendente, que em suas discussões sobre reforma bancária e monetária, apontassem como exemplo para a Alemanha, tanto os Estados Unidos como a Escócia.<sup>24</sup> Diversas firmas do Rheine solicitaram, repetidas vezes, cartas-patente de bancos, mas as autoridades berlinenses recusavam-no prontamente. Neste caso, os entraves não partiam de uma metrópole financeira dominadora, mas do rígido conservadorismo da burocracia prussiana, que também controlava o *Staatsbank* prussiano.

<sup>23</sup> Krueger, Alfred. *Das Kölner Bankiergewerbe vom Ende des 18. Jahrhunderts bis 1875*. Essen, 1925; Tilly Richard. *Financial institutions and industrialization in the Rheineland, 1815-1870*. Madison, Wisconsin, 1966.

<sup>24</sup> Friedrich List, que tinha passado vários anos nos Estados Unidos, estava particularmente impressionado com os métodos americanos. Ver Shulte, F. *Das Bedürfniss von Aktienbanken in volkswirtschaftlicher Beziehung mit besonderer Rücksicht auf die Preussische Rheinprovinz*. Cologne, 1845, para uma defesa do modelo escocês.

A revolução de 1848 abalou esta estrutura monolítica e permitiu o aparecimento de idéias mais progressistas. Algumas sociedades anônimas bancárias foram autorizadas na Prússia e em outros lugares; a princípio, sem direito de emissão, porém mais tarde com estes direitos, ainda que limitados. A idéia do *crédit mobilier*, popularizada na França, encontrou grande aceitação na Alemanha, onde foi adaptada às condições locais.<sup>25</sup> Estimulados pela escassez de meio circulante, e pela situação dos bancos de depósitos, ainda relativamente subdesenvolvidos, os financistas alemães implantaram inovações de grande monta, pela fusão do mecanismo das contas de *giro* com as novas técnicas bancárias do *mobilier*, visando ao financiamento da indústria.

Bismarck, apesar de prussiano, ruralista e *Junker* era, antes de mais nada um político realista, e tinha muito mais consciência, do que seus colegas, das necessidades de um suporte político e financeiro para os prósperos burgos do Leste. Conseqüentemente, depois de suas dificuldades iniciais com os liberais, por causa das verbas orçamentárias do exército, passou a colaborar com os homens de negócios e banqueiros, em assuntos de maior importância, sobretudo na modernização da lei comercial alemã.

Embora estivesse longe de ser a metrópole financeira dominante antes de 1871, Berlim tinha feito grande progresso neste sentido na década anterior. Depois de se ter tornado a capital do Império alemão unificado, sua atração sobre os bancos passou a ser evidente. A grande maioria deles, desertando de suas origens, transferiu a sede para Berlim. No entanto, o grosso de suas operações industriais e comerciais permaneceu nas províncias. Isto e as técnicas desenvolvidas na fase inicial e mais difícil manteve-os como bancos típicos da hinterlândia continuando a constituírem-se em poderoso apoio para o desenvolvimento industrial.

6. Estes são apenas alguns dos mais notáveis casos em que a metrópole tentou, embora nem sempre com sucesso ou conscientemente, atrasar ou sufocar o desenvolvimento de sua hinterlândia, por meio da imposição de sua própria ortodoxia e das tendências à centralização (ou monopolização). Muitos outros poderiam ser citados. No Império dos Habsburg, por exemplo, os grandes bancos vienenses conseguiram sufocar o crescimento de centros financeiros independentes em Praga e, em menor escala, em Budapeste.<sup>26</sup> (Com limitado sucesso os bancos austro-húngaros também tentaram impedir o desenvolvimento de instituições financeiras da região independente da Sérvia.<sup>27</sup> Na Itália, uma política governamental confusa e contraditória dificultou o desenvolvimento bancário e industrial até o final

<sup>25</sup> Ver Cameron, R. *Founding the Bank of Darmstadt. Explorations in entrepreneurial history*. Fev. 1956 Ibid. *France and the economic development of Europe, 1800-1914*. Princeton, 1961. p. 148-51, 159-61.

<sup>26</sup> Rudolph, Richard L. *The role of financial institutions in the industrialization of the Czech Crowlands, 1880-1914*. Trabalho inédito, AUSTRIA, 1880-1914, Universidade de Wisconsin, 1968; também do mesmo autor citado in Cameron R. *Banking and economic development: Some lessons of history*. New York, 1972, cap. 2, e März, Eduard. *Österreichische Industrie und Bankpolitik in der Zeit Franz Josefs I*. Viena, 1968.

<sup>27</sup> Lampe, R. John. *Serbia, 1878-1912*. In: Cameron. *Banking and economic development*. cap. 5.



do século passado.<sup>28</sup> A centralização do governo, na Espanha, implicou não só a entrega do monopólio de emissão de letras ao Banco de Espanha, como também excessiva concentração de investimentos estrangeiros num único setor da economia — estradas de ferro — em detrimento tanto da indústria como dos bancos.<sup>29</sup>

A centralização política e mesmo financeira não implica necessariamente imposição de uma ortodoxia da metrópole à hinterlândia. O Banco Estatal da Rússia e o Banco do Japão usufruíram do monopólio de emissão de promissórias durante quase toda sua existência, antes da I Guerra. Ambos realizavam também mais de 1/3 do total das atividades bancárias dos respectivos países. Não tentaram, no entanto, a não ser em determinados setores restritos, impor suas idéias a outros bancos comerciais ou não, nominalmente sob seu controle. Encorajaram mesmo a livre competição entre os bancos particulares sob sua orientação e concederam-lhes empréstimos em última instância, nos períodos de depressão internacional.<sup>30</sup>

Este breve estudo, se bem limitado e impressionista, parece sustentar a tese de um antagonismo fundamental, mesmo que às vezes latente entre o domínio econômico e/ou político da metrópole e a hinterlândia subdesenvolvida. Ambos são naturalmente, necessários, um ao outro, e, a longo prazo dividem um destino comum. Isto não impede que surjam repetidas divergências de opinião relativamente a questões de política de curto prazo. Com relação às instituições financeiras, especificamente, este antagonismo assume a forma de tentativas da metrópole de restringir ou controlar o desenvolvimento da hinterlândia, impondo-lhe sua ortodoxia; e a contrapartida das instituições da hinterlândia para escapar ao controle central, seguindo novas direções à sua livre escolha.

O fato de tais acontecimentos serem realmente padrões históricos e não acontecimentos casuais, sugere a existência de alguns fatores primários em ação. Um deles apresenta-se de imediato: usando a terminologia da teoria econômica clássica, interesse-pessoal, maximização dos lucros ou ainda a intenção de monopolizar ou qualquer frase de sentido parecido, poderia constituir-se em parte da explicação. Ajudaria, por exemplo, a compreender as táticas do Banco da Inglaterra e do Banco de França, quando se defrontaram com a concorrência das províncias. Explicaria também, tanto a cooperação como a rivalidade entre o Banco da Escócia e o Banco Real. Mas, evidentemente, esse fato inicial não explica tudo. Não explicaria, por exemplo, a atitude do governo britânico em relação às experiências monetárias das colônias americanas, nem a da burocracia prussiana diante das solicitações dos empresários do Rheine. Nestes casos, poderíamos apelar para fatores políticos ou psicológicos, como a ignorância,

<sup>28</sup> Jon S. Cohen, Italy, 1861-1914. In: Cameron *Banking and economic development*. cap. 3 e também na obra do mesmo autor, *France and the economic development of Europe*. p. 448-57.

<sup>29</sup> Tortella, Gabriel. Spain, 1829-1874. In: Cameron. *Banking and economic development*. cap.4.

<sup>30</sup> Crisp, Olga. Russia, 1861-1914. In: Cameron. *Banking and the early stages of industrialization*. New York, 1967. cap. 7; Patrick, Hugh T. Japan, 1868-1914. *ibid.* cap. 8; Yamamura, Kozo, Japan, 1868-1930: A revised view In: Cameron. *Banking and economic development*. cap. 6.

arrogância e mesmo maldade, mas seria tão inadequado quanto o conceito de maximização dos lucros para a compreensão de importantes lances da história. A fim de se poder chegar a uma explicação satisfatória, precisamos investigar o fenômeno em si mesmo, independentemente dos motivos pessoais, das virtudes ou dos defeitos de caráter.

As instituições financeiras surgem e desenvolvem-se em resposta a uma específica necessidade econômica, a menos que sejam impedidas ou distorcidas por controles políticos. A característica das instituições e de suas operações será ditada pelo caráter da demanda: isto é, pelas necessidades e pelos aspectos da estrutura da própria economia. A metrópole, se economicamente adiantada, disporá de firmas solidamente estabelecidas, que cresceram mediante reinvestimento dos lucros; e mesmo que não o seja, serão então, influenciadas ou controladas por interesses e/ou ideologia de uma metrópole mais distante. Estará, naturalmente, interessada na manutenção da estabilidade econômica e em evitar distúrbios e flutuações. Em tal ponto a restrição das atividades bancárias ao crédito comercial a curto prazo seria mais do que suficiente para suas necessidades: daí a ênfase nos princípios bancários sãos e na moeda sã. Mas, se a parte dominante é apenas uma capital política, como foi o caso de Berlim, antes de 1850 ou 1860, mesmo assim estará interessada na manutenção do *status quo*, se bem que por motivos algo diferentes. A hinterlândia, por outro lado, e por definição, é uma área subdesenvolvida com escassez de recursos líquidos. As economias em fase de crescimento acelerado têm uma estrutura industrial diferente, daí a diferença das necessidades financeiras, tanto relativamente às economias estagnadas, em fase pré-industrial, como em relação às já industrializadas e solidamente estabelecidas. As instituições e políticas apropriadas para uma podem não o ser para a outra. A fim de expandir seus recursos e mobilizar seus bens, a hinterlândia procurará novos caminhos e modalidades; aceitará os riscos mas estará tentando libertar-se das antigas tradições impostas pela metrópole. O crescimento tem precedência sobre a estabilidade na escala de valores. Com o correr do tempo, quando as indústrias e as instituições financeiras atingirem a maturidade, a própria hinterlândia passará a desenvolver, sem dúvida, suas próprias ortodoxias, similares àquelas contra as quais tinha-se rebelado no passado. Mas já então terá deixado de ser hinterlândia para integrar-se à metrópole.